

Designazione di un magistrato come vice-presidente della commissione interna della Camera di commercio che ha il compito di provvedere all'iscrizione nel ruolo dei periti e degli esperti.
(Risposta a quesito del 17 ottobre 2007)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 17 ottobre 2007, ha approvato la seguente delibera:

«Il Presidente del Tribunale di ... in data 14 ottobre 2004 ha posto al Consiglio un quesito in ordine alla designazione di un magistrato come vice-presidente della commissione interna della Camera di commercio di ..., che ha il compito di provvedere all'iscrizione nel ruolo dei periti e degli esperti. In particolare il Presidente del Tribunale chiede se ad un giudice “possa essere imposta una prestazione non prevista da alcuna disposizione di legge” e se possa considerarsi legittima la richiesta a lui rivolta dalla camera di commercio locale di designare un magistrato quale componente della suddetta commissione. Egli evidenzia l'aspetto critico derivante da una norma regolamentare che sembra consentire ad un ente, sia pure pubblico, quale è una Camera di commercio, di imporre all'autorità giudiziaria e ai singoli giudici determinati compiti non previsti dalla legge. Inoltre, poiché il magistrato componente della commissione verrebbe ad assumere il ruolo di vice-presidente e non di presidente, questi si troverebbe in una posizione subalterna, incompatibile con la sua qualità.

La Commissione ha richiesto e acquisito, sulle questioni implicate dal quesito, il parere dell'Ufficio studi e documentazione n. 299/2005, del 13 settembre 2005, ed il parere 50/2006, pervenuto il 9 febbraio 2006, con richiesta di una ricognizione normativa sul tema. Successivamente è stata richiesta all'Ufficio studi e documentazione una ricognizione delle disposizioni normative, sia di fonte primaria che di fonte secondaria, che attribuiscono incarichi extragiudiziari ai magistrati, operata con il parere 38/2006, pervenuto il 12 dicembre 2006.

Anche se il quesito è risalente, le questioni poste all'attenzione del Consiglio mantengono attualità, soprattutto con riferimento alla disciplina da applicare per gli incarichi a magistrati che non siano previsti da specifiche disposizioni di legge, ai sensi della Circolare sugli incarichi extragiudiziari n. 15207 del 16 dicembre 1987, recentemente modificata con deliberazione consiliare del 24 luglio 2007.

1. Per rispondere al quesito occorre preliminarmente individuare le fonti del diritto sulle quali si basa la richiesta avanzata dalla Camera di commercio di

Si tratta in primo luogo dell'art. 32 c. 1 punto 3° del Testo unico delle leggi sui Consigli provinciali dell'economia corporativa e sugli Uffici provinciali dell'economia corporativa, approvato con Regio decreto 20 settembre 1934 n. 2011. Tale disposizione si limita a compiere un generico rinvio “*a norme regolamentari approvate*” dal Ministro competente (allora Ministro delle corporazioni, in epoca repubblicana Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato, poi diventato Ministro delle attività produttive), d'intesa con il Ministro della giustizia, per consentire alle Camere di commercio di compilare i ruoli dei periti e degli esperti. I Ministri competenti hanno provveduto all'approvazione di un regolamento-tipo per la formazione del ruolo dei periti e degli esperti presso le Camere di commercio: il testo attualmente in vigore, adottato con D.M. 29 dicembre 1979, all'art. 4 prevede che l'iscrizione nel ruolo sia disposta dalla Camera di commercio su proposta di una commissione, nominata dalla giunta della camera, composta tra gli altri da un magistrato, designato dal Presidente del Tribunale locale, su richiesta della medesima camera, con le funzioni di vice-presidente.

La camera di commercio di ... ha provveduto con propria deliberazione dell'1 aprile 1980 ad adottare un regolamento, approvato con decreto interministeriale del 18 giugno 1980, riproducendo alla lettera nell'art. 4 la citata disposizione contenuta nel regolamento-tipo. Il 6 settembre 2004 il segretario generale della camera di commercio ha rivolto formale richiesta al

Presidente del Tribunale di designare un magistrato quale membro della commissione per il quadriennio 20 dicembre 2004 - 19 dicembre 2008.

In conclusione, quanto alla fonte che prevede l'incarico di cui si discute, non vi è dubbio che essa sia rinvenibile non nel Testo unico del 1934, data l'assoluta genericità della previsione in essa contenuta, ma nel decreto interministeriale, successivamente adottato, contenente il regolamento-tipo, quindi in una norma secondaria o più esattamente terziaria, non potendosi riconoscere al decreto interministeriale il rango del regolamento governativo approvato dal Consiglio dei ministri.

2. Si tratta a questo punto di chiarire quale può essere il valore nei confronti sia del Presidente del Tribunale, sia del Consiglio superiore, di un incarico non previsto da una specifica norma di legge.

In ordine a tale questione l'Ufficio studi ha provveduto alla redazione di due pareri.

Nel primo di questi, il n. 299 del 12 settembre 2005, si concludeva che gli atti non aventi forza di legge non possono configurare né un dovere istituzionale di designazione in capo al Presidente del Tribunale né un dovere istituzionale del magistrato eventualmente nominato, per cui la previsione regolamentare della Camera di commercio di ... può essere valutata sotto il profilo dell'incarico extraistituzionale del magistrato e quindi quale incarico soggetto alla disciplina degli incarichi extragiudiziari.

Nel successivo parere, il n. 50 del 9 febbraio 2006, che compiva una ricognizione normativa sulla questione posta dal Presidente del Tribunale di ..., prendendo le mosse da una deliberazione consiliare del 5 aprile 1989 si giungeva ad una conclusione diversa. Nella deliberazione si affermava che *“L'accettazione da parte di magistrati dell'incarico di Vice presidente effettivo e supplente della commissione consultiva per la formazione del ruolo dei periti e degli esperti presso la Camera di commercio, industria e artigianato, ai sensi degli artt. 4 e 9 D.M. 29 dicembre 1979, può essere autorizzata ai sensi del par. 8 della circolare consiliare n. 15207 del 16 dicembre 1987: il riferimento alla legge sulla disposizione citata va, infatti, inteso in senso ampio, comprensivo delle norme regolamentari legittimamente emanate in forza di delega contenuta, come nella specie (Art. 32 n. 1, n. 3 R.D. 20 settembre 1934 n. 2011), in una fonte primaria”*.

La qualificazione della fattispecie come incarico conferito dalla legge esclusivamente a magistrati non specificatamente individuati e con designazione disciplinata dalla stessa legge comportava come conseguenza l'obbligatorietà dell'attività extragiudiziaria per il prescelto; inoltre la previsione di una designazione fatta dal Presidente del Tribunale, coordinata con la disposizione contenuta in circolare secondo la quale in tali casi occorre procedere con interpello, induceva a ritenere superato quanto affermato dal Consiglio nella menzionata delibera del 5 aprile 1989 e la conseguente non necessità di una autorizzazione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4 D.M. 29 dicembre 1979 e del punto 8 della circolare 15207 del 16 dicembre 1979.

Tale ultima conclusione non può essere condivisa.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 224 del 3 giugno 1999, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme dell'ordinamento regionale siciliano in materia di nomina di organi di controllo della Regione Sicilia e di enti pubblici regionali designati tra i magistrati della Corte dei conti, ha precisato che la disciplina legislativa la quale attribuisce ai magistrati incarichi estranei ai loro compiti di istituto riguarda lo status del magistrato, essendo questi dei fattori suscettibili astrattamente di incidere sulla sua indipendenza ed imparzialità. Lo svolgimento di incarichi extragiudiziari da parte dei magistrati incide sullo stato giuridico dei medesimi, anche quando essi non comportino una sospensione o una riduzione delle funzioni ordinarie del magistrato, in quanto costituiscono fattori suscettibili, almeno in astratto, di incidere sulla loro indipendenza ed imparzialità, sia in quanto può esservi un'interferenza diretta fra i compiti propri e ulteriori attività svolte, sia in quanto l'attribuzione stessa, o la possibilità di attribuzione dell'incarico, per la sua natura o per i vantaggi che possono derivarne, può tradursi in un indiretto condizionamento del magistrato.

Dunque occorre distinguere nettamente fra la disciplina legislativa che determina la possibilità, i limiti, le condizioni e le modalità per l'attribuzione a magistrati (dell'Ordine giudiziario o delle magistrature speciali) di incarichi estranei ai loro compiti di istituto e una disciplina regolamentare che, sul presupposto di quella, preveda l'attribuzione a magistrati di determinati incarichi.

La prima, come correttamente sottolineato nel parere dell'Ufficio studi n. 299 del 12 settembre 2005, rientra nella riserva di legge statale assoluta, prevista dall'art. 108 comma 1 Cost. in materia di Ordinamento giudiziario.

La seconda, invece, non incide direttamente sulla disciplina (statale) degli incarichi extraistituzionali dei magistrati, ma piuttosto rappresenta l'utilizzazione di una facoltà prevista da quella disciplina legislativa; ne consegue che anche quando la norma priva di forza di legge preveda la figura di un magistrato come componente "necessario" di un organismo, ciò non comporta affatto nè l'obbligo per il magistrato designato di accettare l'incarico, estraneo ai suoi compiti di istituto, nè l'obbligo per il Consiglio di conferirlo: al contrario, il Consiglio conserva intatti i suoi poteri-doveri di deliberazione sulla sola base delle norme statali che disciplinano in generale gli incarichi e dei criteri oggettivi che esso si è dato. Quella che nessuno, in concreto, possa essere designato, ovvero che nessuno accetti l'incarico, è una eventualità di mero fatto, verificandosi la quale spetterebbe all'autorità amministrativa valutare l'opportunità o la necessità di modificare la disciplina di sua competenza per rendere comunque possibile la costituzione degli organi in questione.

In applicazione di tali principi deve ritenersi che solo al Consiglio superiore della magistratura, in ragione delle proprie prerogative costituzionali, che lo vedono preposto alla tutela dei valori di autonomia e di indipendenza della magistratura, possa riconoscersi uno spazio di intervento normativo integrativo, allo scopo di riempire eventuali lacune dovute ai frammentari interventi del legislatore e di specificare i principi e le linee generali già previste dalla legge.

In un tale sistema, che costituzionalmente riserva la determinazione delle norme dell'Ordinamento giudiziario alla legge, non può ammettersi invece la previsione, in base ad atti normativi subprimari, di ulteriori compiti istituzionali ai magistrati.

Del resto la Circolare consiliare sugli incarichi extragiudiziari n. 15207 del 16 dicembre 1987 e successive modifiche al capo 10 bis precisa che anche l'incarico extragiudiziario previsto da leggi regionali debba essere autorizzato dal Consiglio. A più forte ragione questa conclusione si impone per incarichi previsti da norme di rango inferiore alla legge.

Nello caso concreto il fondamento dell'incarico in questione non può essere rinvenuto nella legge, in quanto, come si è già detto, il Testo unico approvato con Regio decreto 20 settembre 1934 n. 2011 si limita ad operare un rinvio a norme regolamentari del tutto generico, che non vale ad attribuire rango legislativo né alla disposizione contenuta nel regolamento-tipo interministeriale, né a più forte ragione al regolamento adottato dalla camera di commercio di

Sulla questione relativa ad attribuzione di compiti ai magistrati con atti privi della forza di legge, allora, non può dubitarsi che sia rispetto al capo dell'ufficio, sia rispetto al magistrato eventualmente designato come componente della commissione istituita presso la camera di commercio, non si configura alcun dovere istituzionale a provvedere.

Nel caso specifico qualora il Presidente del Tribunale di ... ritenesse opportuno informare i magistrati del Tribunale circa la richiesta di nomina, per lo svolgimento di attività non istituzionale, il magistrato eventualmente disponibile dovrebbe dunque, prima di assumere l'incarico, chiedere l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura.

Tutto ciò premesso il Consiglio

delibera

di rispondere al quesito nei termini di cui in motivazione.».